



Essay

ZIVILGESELLSCHAFTLICHE MOBILISIERUNG UND DIE FRÜHE EUROPÄISCHE UMWELTPOLITIK. DIE VOGELSCHUTZRICHTLINIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN VON 1979¹

Von Jan-Henrik Meyer

Die 1970er-Jahre gelten gemeinhin als ein erster Höhepunkt der Sorge um die Umwelt und zivilgesellschaftlicher Mobilisierung für dieses neu entdeckte Problemfeld in Europa. Für die grundsätzliche Entscheidung der Europäischen Gemeinschaften (EG), des Vorläufers der heutigen Europäischen Union, sich des Politikfelds Umwelt anzunehmen, war die rasch wachsende Umweltbewegung aber nicht die treibende Kraft. Andere Akteure und Beweggründe waren hier zunächst von größerer Bedeutung. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten und die Brüsseler EG-Kommission drängten aus eher technischen Gründen auf gemeinsame Umweltregeln. Einheitliche Standards sollten verhindern, dass unterschiedliche einzelstaatliche Umweltvorschriften den Handel auf dem Gemeinsamen Markt beschränkten. Das formal machtlose Europäische Parlament (EP) hatte sich schon seit 1970 als innovativer Themensetzer mit Berichten und Resolutionen, zunächst zu Wasser- und Luftverschmutzung, für ein Tätigwerden der EG in diesem Bereich eingesetzt.² Aber auch das Vorbild anderer internationaler Organisationen spielte eine wichtige Rolle.³ Unter dem Eindruck der Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen von 1972, die die EG-Staaten koordiniert vorbereitet hatten, forderten die Staats- und Regierungschefs auf dem Pariser Gipfel von 1972 die Einführung einer EG-Umweltpolitik. Bis diese mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 formal als EG-Politikbereich etabliert wurde, blieb das 1973 verabschiedete erste Umweltaktionsprogramm Grundlage für EG-Umweltmaßnahmen.⁴

Dass die Grundsatzentscheidung für die Einführung einer EG-Umweltpolitik von den Mitgliedsstaaten und europäischen Institutionen ausging, bedeutet aber nicht, dass

¹ Essay zu den Quellen: Protestbriefe von Natur- und Vogelschutzverbänden an den Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Juli bis Dezember 1977.

² Meyer, Jan-Henrik, Green Activism. The European Parliament's Environmental Committee Promoting a European Environmental Policy in the 1970s, in: Journal of European Integration History Vol. 17 (2011) Heft 1, S. 73–85.

³ Meyer, Jan-Henrik, Appropriating the Environment. How the European Institutions received the Novel Idea of the Environment and Made it their Own. KFG-Working Paper No. 31 (2011), Kollegforschergruppe "The Transformative Power of Europe", in: Freie Universität Berlin, URL: <http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/WP_31_Meyer_neu.pdf> (14.1.2013).

⁴ Dieser Essay beruht auf Forschungen, die durch ein Marie Curie Intra European Fellowship und ein Marie Curie Intra-European ReIntegration Grant innerhalb des 7. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft sowie durch den Dänischen Forschungsrat für Kultur und Kommunikation (FKK) gefördert wurden.

zivilgesellschaftliche Akteure⁵ auch bei der praktischen Ausgestaltung der Politik außen vor blieben. Ganz im Gegenteil begriffen einige der Verbände der sich neu formierenden Umweltbewegung sehr rasch, dass auf EG-Ebene wichtige umweltrelevante Entscheidungen gefällt werden könnten. Sie organisierten sich – darin wohlwollend unterstützt durch die EG-Kommission – bereits ab dem Jahr 1974 in Brüssel im Europäischen Umweltbüro (EEB). Zunächst war dieses aber kein straff organisierter Dachverband, sondern versammelte ein buntes Ensemble umweltbewegter Gruppen aus den EG-Staaten, die versuchten, die entstehende EG-Politik zu beobachten, kritisch zu begleiten und zu beeinflussen.⁶ Bis Mitte der 1980er-Jahre unterhielt einzig das EEB ein Büro in Brüssel. Nichtsdestotrotz versuchten aber auch andere zivilgesellschaftliche Akteure aus den Umwelt- und Naturschutzverbänden Einfluss auf die europäischen Institutionen auszuüben – oft, aber nicht notwendigerweise, in Kooperation mit dem EEB.

Dieser Essay will am konkreten Beispiel der Auseinandersetzung um die 1979 erlassene EG-Vogelschutzrichtlinie zeigen, in welcher Form, mit welchen Strategien und Argumenten zivilgesellschaftliche Akteure aus der Naturschutz- und Umweltbewegung schon in dieser frühen Phase der europäischen Umweltpolitik die Entscheidungen der europäischen Institutionen zu beeinflussen versuchten. Damit möchte der Essay einen kleinen Einblick in die politische Praxis einer entstehenden europäischen Zivilgesellschaft im Umweltbereich geben. Gleichzeitig wendet er sich damit gegen die vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur verbreitete Annahme, dass zivilgesellschaftliche Politik auf europäischer Ebene erst im Gefolge des Binnenmarktprogramms der späten 1980er-Jahre nach dem Maastrichter Vertrag von 1992 entstanden sei.

Dass gerade der Vogelschutz im Mittelpunkt der ersten umweltpolitischen Maßnahmen der EG stand, überrascht auf den ersten Blick. Warum sollte sich eine wachstumsorientierte Wirtschaftsgemeinschaft um den Schutz der Singvögel kümmern? Die Sorge um die Vögel war aber keineswegs ein skurriles Spezialinteresse, denn bereits an der Wende zum 20. Jahrhundert war Vogelschutz das Pionierthema des entstehenden Naturschutzes. Vor allem im Norden Europas entstanden große, mitglieds- und organisationsstarke Vereinigungen, wie beispielsweise die britische Royal Society for the Protection of Birds (RSPB). Der heutige Naturschutzbund Deutschland (NABU), einer der führenden Umweltverbände in Deutschland, gab erst 1990 seinen altehrwürdigen Namen Deutscher Bund für Vogelschutz (DBV) auf. Auf internationaler Ebene verfügte das Thema seit den 1920er-Jahren über eine breite, im Internationalen Rat für Vogelschutz (IRV) auch transnational organisierte Lobby.

Vor dem Hintergrund der neuen ökologischen Besorgnis erhielt in den 1970er-Jahren die ältere Debatte um die in Südeuropa praktizierte Singvogeljagd neue Aufmerksamkeit. Voller Abscheu berichteten Journalisten über archaische Jagdmethoden mit Schlingen, Leimruten und Netzen. Zahlreiche Anfragen deutscher, luxemburgischer und – nach der Norderweiterung von 1973 – britischer Mitglieder des EP brachten das Thema in den

⁵ Zur Konzeption von Umweltorganisationen als Zivilgesellschaft vgl. Hasenöhr, Ute, *Zivilgesellschaft und Protest. Eine Geschichte der Naturschutz- und Umweltbewegung in Bayern 1945–1980*, Göttingen 2011, S. 25–35.

⁶ Meyer, Jan-Henrik, *Challenging the Atomic Community. The European Environmental Bureau and the Europeanization of Anti-Nuclear Protest*, in: Kaiser, Wolfram; Meyer, Jan-Henrik (Hgg.), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958–1992*, Basingstoke 2013, S. 197–220, hier S. 203–207.

frühen 1970er-Jahren auf die Tagesordnung der EG.⁷ Die Jagd auf Zugvögel begriffen sie als grenzüberschreitendes und damit europäisches Problem.

Noch in der Antwort auf die erste parlamentarische Anfrage zu diesem Thema im Jahre 1967 hatte sich die EG-Kommission nicht für zuständig erklärt. Naturschutz sei Angelegenheit des Europarats. Erst Anfang der 1970er-Jahre – nunmehr im Rahmen der Vorbereitungen des Umweltprogramms – griff die Kommission diese Forderungen auf und versprach, die Angelegenheit zu untersuchen. Für die Kommission bot ein Engagement in diesem offensichtlich populären Themenfeld die Gelegenheit, nicht nur EG-Kompetenzen zu erweitern, sondern auch, Europa als Lösung für ein relevantes grenzüberschreitendes Problem anzubieten. Ziel war es, das Image europäischer Politik in einer Zeit zu verbessern, als sich angesichts von Butterbergen und Weinseen große Zweifel an der Effizienz der EG-Politik regten.

Tatsächlich empfahl die Kommission Ende 1974 den Mitgliedsstaaten, den relevanten internationalen Abkommen beizutreten und gab ein Experten-Gutachten über die Situation der Vögel in Europa in Auftrag. Dieses Gutachten vergab die Kommission aber nicht direkt an ein wissenschaftliches Institut, sondern an den wohl prominentesten westdeutschen Naturschützer, den damaligen Umweltschutzbeauftragten der Bundesregierung, Frankfurter Zoodirektor und *Ein Platz für Tiere*-Moderator Bernhard Grzimek. Als Tierarzt war Grzimek allerdings kein Vogel-Experte. Daher reichte er den Studienauftrag weiter an einen Mitstreiter aus der Naturschutzszene, den Ornithologen und deutschen Vertreter im Internationalen Rat für Vogelschutz Günter Thielcke. Dessen Doktoranden in der Vogelwarte in Radolfzell am Bodensee fertigten die Untersuchung schließlich an. Die Studie zeichnete ein alarmierendes Bild. Sie berief sich dabei auf Angaben von Vogelschützern in den verschiedenen EG-Ländern, die die Autoren besucht hatten, und machte die Vogeljagd maßgeblich für den Rückgang der Vogelbestände verantwortlich.⁸ Angesichts der offensichtlichen Parteinahme und der methodischen Schwächen eignete sich dieses Gutachten für die Kommission nicht besonders gut für seinen Zweck, nämlich, als Informationsgrundlage für ihre Vorschläge zu dienen und diese wissenschaftlich zu legitimieren. Deshalb zögerte die Kommission längere Zeit, das Gutachten zu veröffentlichen. Offenbar waren die Vogelschützer aus Radolfzell nicht in der Lage, die Chance, die die Kommission ihnen in Gestalt des Studienauftrags geboten hatte, in ihrem Sinne optimal zu nutzen.

Eine andere zivilgesellschaftliche Intervention von Vogelschützern hatte mehr Erfolg. Im Jahr 1974 sandte die niederländische Umweltorganisation Stichting Mondiaal Alternatief – und ihre Kooperationspartner, Tier-, Vogel- und Naturschutzgruppen in Europa und Übersee – eine Petition mit dem Titel *Rettet die Zugvögel* an internationale und europäische Institutionen. Diese warnte vor den Konsequenzen der drohenden Vernichtung dieser Vögel vor allem durch die Vogeljagd. Wenn die Zugvögel ihre nützliche Insektenvernichterrolle nicht mehr erfüllen könnten, entstünden erhebliche wirtschaftliche Schäden. Der dann nötige Insektizideinsatz drohte Mensch und Natur zu vergiften. Die Petition griff hier zwei ältere Argumente auf. Zum einen galten seit dem 19. Jahrhundert Vögel als nützliche Helfer gegen Schädlinge in Forst- und Landwirt-

⁷ Meyer, Jan-Henrik, *Getting Started: Agenda-Setting in European Environmental Policy in the 1970s*, in: Laursen, Johnny (Hg.), *The Institutions and Dynamics of the European Community, 1973–83*, Baden-Baden (im Erscheinen) 2013.

⁸ Poltz, Wolfgang; Conrad, Bernhard, *Vogelschutz in Europa. Ein Situationsbericht über den Vogelschutz in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1976*.

schaft. Zu anderen waren seit Rachel Carsons einflussreichem Buch *Silent Spring* von 1962 die Folgen rücksichtslosen Pestizideinsatzes in der Diskussion.⁹

Die Petition war eine willkommene Vorlage für den stellvertretenden Vorsitzenden des EP-Ausschusses für Volksgesundheit und Umweltfragen, Hans Edgar Jahn, einem deutschen Christdemokraten, der sich bereits zuvor für dieses Thema engagiert hatte.¹⁰ Der von ihm verfasste Eigeninitiativ-Bericht – einem der wenigen Mittel, die dem damals machtlosen Parlament offen standen – verlangte eine europaweit verbindliche gesetzliche Regelung. Im Februar 1975 versprach daraufhin der liberale deutsche Kommissar Guido Brunner dem EP, einen Richtlinienentwurf einzubringen, wenn die bereits verabschiedete Empfehlung keine Wirkung zeige. Gedrängt von weiteren parlamentarischen Anfragen, legte die Kommission im Dezember 1976 einen Vorschlag für eine Vogelschutzrichtlinie vor. Dazu hatte sie sich weitere wissenschaftliche Schützenhilfe in Form eines politisch sensibleren und wissenschaftlich solideren Gutachtens des ehemaligen britischen Diplomaten und langjährigen IRV-Schatzmeisters Stanley Cramp geholt.¹¹ Der Richtlinienentwurf enthielt neben den von Vogelschützern geforderten Jagdverboten und der Abschaffung unwaidmännischer Jagdmethoden auch Bestimmungen über den Schutz der Lebensräume. Internationale Konventionen, wie die Ramsar-Konvention von 1971, die den Schutz von Feuchtgebieten forderten, standen hier Pate.¹² Auch die im IRV vertretenen Verbände betrieben die Einrichtung von Schutzgebieten, um dem Rückgang der Vogelbestände zu begegnen.

Im Frühjahr 1977 legte Jahn für den Umweltausschuss des EP einen Bericht über den Kommissionsvorschlag vor, der unter anderem eine Verkürzung der Fristen für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht forderte. Diese Forderung nahm die Kommission Ende Juli 1977 in einer revidierten Vorlage auf. Nicht zuletzt da die Regierungen einstimmig entscheiden mussten, zogen sich danach die Verhandlungen im Ministerrat fast eineinhalb Jahre hin. Konfliktpunkte stellten vor allem die Listen von Vogelarten dar, in denen der Schutzstatus festgelegt wurde. So forderten die französische und die italienische Regierung unter dem Druck der einheimischen Jagdverbände, mehr Arten auf nationaler Ebene zur Jagd freizugeben.

Nachdem zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Bereich Vogelschutz in der Phase der Themensetzung – mit ihrer Petition – und in der Vorbereitung der Gesetzgebung – mittels Expertengutachten – beteiligt waren, ging es für sie nun darum, die zuständigen Minister zum tatsächlichen Beschluss einer europäischen Vogelschutzrichtlinie zu bewegen. Zu diesem Zeitpunkt hatten verschiedene Vogelschutzverbände bereits begonnen, transnational zu kooperieren und ihr Handeln zu koordinieren. So lancierten sie umfangreiche Protestbriefkampagnen. Die Verbände selbst schrieben an die Mitgliedsstaaten. Sie forderten aber auch Bürger auf, vorgedruckte Postkarten und Briefe nicht nur an die eige-

⁹ Carson, Rachel, *Silent Spring*, Greenwich 1962; dt Ausgabe. 1963, frz. Ausgabe 1968.

¹⁰ Meyer, Jan-Henrik, A Good European. Hans Edgar Jahn – Anti-Bolshevist, Cold-Warrior, Environmentalist, in: Knudsen, Ann-Christina L.; Gram-Skjoldager, Karen (Hgg.), *Living Political Biography. Narrating 20th Century European Lives*, Aarhus 2012, 137–159.

¹¹ Cramp, Stanley, *Schicksal und Zukunft der Vögel Europas*. [Bird Conservation in Europe], Kilda 1978 [1977].

¹² Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat. Final Text Adopted by the International Conference on the Wetlands and Waterfowl at Ramsar, Iran, 2 February 1971, in: *The Ramsar Convention on Wetlands*, URL: <http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-31-38^20708_4000_0__> (14.01.2013)

ne, sondern insbesondere an die französische und italienische Regierung zu senden, da diese die Verabschiedung blockierten. Eine große Anzahl der Briefe und Postkarten von Bürgern findet sich in den Akten der europäischen Institutionen in Brüssel, sowie in verschiedenen nationalen Archiven.

Bei den im Folgenden zu diskutierenden Quellen handelt es sich um einige dieser Protestbriefe von Natur- und Vogelschutzverbänden. Diese finden sich in einer schmalen Mappe mit dem Titel *Stellungnahmen zum Schutz der Wildvogelarten* im Archiv des Ministerrats in Brüssel. Sie datieren aus der Zeit zwischen dem 8. Juli und dem 20. Dezember 1977, als die Vorlage im Ministerrat zur Entscheidung vorlag. Neben den hier ausgewählten Briefen der Vogelschützer, die die Verabschiedung der Vogelschutzrichtlinie vehement befürworteten, befinden sich in dieser Mappe auch Briefe des internationalen Jagdverbandes Internationaler Rat für Wildschutz und Jagd sowie des als Reaktion auf die Pläne einer Vogelschutzrichtlinie neu gegründeten europäischen Jagdverbands Zusammenschluß der Jagdschutzverbände in der EWG (FACE). Beide Jagdverbände, die mit dem Richtlinien-Vorschlag höchst unzufrieden waren, verlangten eine Vertagung. Sie beschwerten sich darüber, dass ihre eigenen, in diesen Angelegenheiten sachkundigen wissenschaftlichen Experten nicht konsultiert worden seien. Insbesondere kritisierten sie, dass ausschließlich die Jagd, nicht aber andere Faktoren, wie die Intensivierung der Landwirtschaft, als Ursachen für die Bedrohung der Vogelwelt berücksichtigt worden seien. Vogelschützer von diesseits und jenseits der Alpen waren sich dagegen einig, dass diese Richtlinie ein für allemal der Vogeljagd das Handwerk legen würde und allein deshalb unbedingt beschlossen werden müsse. Im Folgenden sollen anhand ihrer Briefe die Argumente und Strategien von vier Natur- und Vogelschutzverbänden in dieser Auseinandersetzung analysiert werden.

Der erste Brief (Quelle 1) stammt von der lombardischen Sektion des World Wildlife Fund (WWF, heute Worldwide Fund for Nature) und ist in italienischer Sprache an den Präsidenten des Ministerrats gerichtet. Der internationale Naturschutzverband WWF, der mit dem berühmten Panda-Logo eine Ikone des Naturschutzes geschaffen hat, wurde 1961 zunächst als Spendensammelorganisation für die 1948 entstandene, chronisch unterfinanzierte Internationale Naturschutzunion (IUCN, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) gegründet. Rasch entwickelte er ein Eigenleben mit einer Vielzahl von Sektionen weltweit. WWF international – mit seinem Präsidenten Prinz Bernhard der Niederlande und seiner Politik, wohlhabende Großspender aus der Industrie zu gewinnen – blieb eine Establishment-nahe Honoratiorenorganisation. Allerdings gingen einige der Sektionen organisatorisch ihre eigenen Wege, öffneten sich einer Massenmitgliedschaft und nahmen kritischere Positionen ein. Darunter war neben dem Schweizer auch der italienische Verband, der nach seiner Gründung im Jahre 1966 binnen kurzer Zeit zur mitgliederstärksten italienischen Umweltorganisation aufstieg.¹³ Diese Sektionen waren weit offener für den neuen politischen Verhaltensstil der Ökologie-Bewegung. Dieser setzte auf Medien-Kampagnen und Protest anstatt auf das stille Wirken einflussreicher Männer im Hintergrund.¹⁴ Mit dem Schutz der Wildtiere brachte der WWF ein neues moralisches, emotionales Argu-

¹³ Schwarzenbach, Alexis, WWF. Die Biographie, München 2011, 133–138.

¹⁴ Engels, Jens Ivo, „Politischer Verhaltensstil“. Vorschläge für ein Instrumentarium zur Beschreibung politischen Verhaltens am Beispiel des Natur- und Umweltschutzes, in: Brüggemeier, Franz-Josef; Engels, Jens Ivo (Hgg.), Natur- und Umweltschutz nach 1945. Konzepte, Konflikte, Kompetenzen, Frankfurt am Main 2005, S. 184–202.

ment in den italienischen Naturschutz, der bis dahin eng mit der Bewahrung des kulturellen und vor allem architektonischen Erbes verbunden war.¹⁵

Der WWF aus der Lombardei, einer Region, in der der Vogelfang traditionell stark praktiziert wurde, verlangte vom Ministerrat die Verabschiedung der Vogelschutzrichtlinie. Der Verband war offensichtlich mit dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens und der mit den Vogelschützern sympathisierenden Position des EP wohl vertraut, denn der Brief verwies auf die Forderung des EP nach einer Verkürzung der Fristen für die Umsetzung in nationales Recht und machte sich diese zu eigen. Damit zeigte der WWF die Achillesferse der EG-Richtlinie auf: Sie bedurfte jeweils der Umsetzung durch ein entsprechendes nationales Gesetz. Der nationale Gesetzgeber behielt dabei weiten Spielraum, die Vorgaben zu interpretieren und die Umsetzung zu verzögern.

Aus diesem Brief erfahren wir noch einiges über die Hintergründe, die zur Forderung nach europäischer Gesetzgebung geführt hatten. Der lombardische WWF begründete seine Forderung mit den Problemen der Gesetzgebung in Italien. Dort hatte der seit Jahren schwelende Konflikt über die Singvogeljagd dazu geführt, dass Jagd-Verbote eingeführt und kurz darauf wieder aufgehoben wurden. Dieses Hin und Her der nationalen und regionalen Jagd-Gesetzgebung wurde in Vogelschutzkreisen über die Grenzen Italiens hinweg skandalisiert. Hierzu druckte beispielsweise das Magazin des Deutschen Bunds für Vogelschutz *Wir und die Vögel* Briefe italienischer Vogelschützer ab.¹⁶ Die Gegner des Vogelfangs sahen in der Verlagerung der Gesetzgebung auf die europäische Ebene einen Ausweg, den Einfluss der starken wirtschaftlichen und politischen Interessen der Vogeljäger zu umgehen.

In alarmistischem Ton mahnte der WWF zu raschem Handeln, um weitere Dezimierung und ein drohendes Aussterben einzelner Arten zu verhindern. Die Briefschreiber legitimierten ihre Position nicht nur durch den Verweis auf das Repräsentationsprinzip – der WWF spreche für die Vielzahl seiner Mitglieder und stimme mit der Ansicht der europäischen Volksvertretung überein –, sondern auch durch einen Wertbezug, indem er an Vernunft, Zivilität und das Gemeinwohl der europäischen Bürger erinnerte, in deren Sinne die Richtlinie sei.

Das Komitee gegen den Vogelmord (Quelle 2) war ebenfalls ein jüngerer Verband. Er entstand 1974 aus der bundesdeutschen Tierschutzbewegung heraus. Mit seinem auf dem Briefbogen abgedruckten, emotional anrührenden Logo, einem Vogel im Netz, und seinem kämpferisch-aktivistischen Stil, der in der Wahl seiner Mittel nicht wählerisch war, wie z.B. bei einer Boykott-Kampagne gegen Urlaub in Italien unter dem eingängigen Slogan „Kein Urlaubsort wo Vogelmord“, setzte er sich klar vom eher konsensorientierten DBV ab. Trotz seiner geringen Mitgliederzahl war das Komitee extrem aktiv, international gut vernetzt, vor allem in Italien. Das Komitee war beispielsweise Mitunterzeichner der oben erwähnten Petition *Rettet die Zugvögel* der Stichting Mondiaal Alternatief. Die geschäftsführende Vizepräsidentin des Komitees, Inge Jaffke, eine Zahnärztin aus Hamburg, die intensive Pressearbeit machte und den vorliegenden Brief unterschrieben hat, stand zudem in regem Austausch mit Berichtersteller Jahn im EP.

¹⁵ Osti, Giorgio, Nature Protection Organisations in Italy. From Elitist Fervour to Confluence with Environmentalism, in: van Koppen, C.S.A.; Markham, William T. (Hgg.), *Protecting Nature. Organizations and Networks in Europe and the USA*, Cheltenham 2008, S. 117–139, hier S. 119–123.

¹⁶ Marini, Umberto, Der Brief eines Italieners, in: *Wir und die Vögel* Vol. 5 (1973), Heft 2, S. 5f.

So verwies auch der Brief des Komitees, der eine rasche Verabschiedung der Vogelschutzrichtlinie forderte, auf die „Stellungnahme“ des EP und hob hervor, dass die Vogelschutzverbände damit übereinstimmten. Damit legitimierte auch das Komitee seine Position durch Verweis darauf, dass es eine weiter verbreitete Forderung repräsentierte, nämlich die des „Kommissions-Beschluss[es]“ (also der Gesetzesvorlage), der Stellungnahme der europäischen Volksvertretung, sowie „der uns angeschlossenen und mit uns kooperierenden Verbände“. All diese Verbände – von Belgien bis Südafrika – sind auf dem Briefkopf genannt. Ton und Wortwahl des Komitees klingen noch alarmistischer als die des WWF: „Im europäischen Mittelmeerraum“ habe „eine neue Vernichtungssaison“ begonnen, skandalisieren sie.

Diese wortreichen Mahnungen stehen in eklatantem Gegensatz zur lakonischen Kürze des Briefs (Quelle 3) des bereits oben erwähnten Grzimek. Dieser forderte in einem einzigen Satz, die Richtlinie zu verabschieden, und verwies ebenfalls auf die Stellungnahme des EP. Denn auch Grzimek stand direkt im Austausch mit Jahn und mit dem Komitee gegen den Vogelmord für ein koordiniertes Vorgehen zur Vogelschutzrichtlinie.

Aufschlussreicher als der kurze Brieftext ist der Briefbogen der Zoologischen Gesellschaft von 1858 Frankfurt a.M. mit seinem schweren Siegel. Offenbar handelt es sich um eine altehrwürdige Institution. Tatsächlich war der vom langjährigen Frankfurter Zoodirektor Grzimek wiederbelebte Verein eine typische Honoratiorenorganisation, die sich mit einem Kuratorium aus prominenten und einflussreichen Herren aus Politik, Medien, Wirtschaft und Wissenschaft schmückte. Die beiden großen bundesdeutschen Parteien waren sogar durch ihre Bundesvorsitzenden Helmut Kohl und Willy Brandt repräsentiert. Zu den lokalen Größen gehörten neben dem ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Walter Hallstein, der in Frankfurt 1946–1948 Rektor der Universität gewesen war, der örtliche Sparkassendirektor und der Herausgeber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* Erich Welter. Wissenschaftlichen Glanz verliehen der Erfinder des Winkel-Motors Felix Wankel und der Verhaltensforscher und Medizin-Nobelpreisträger von 1973 Konrad Lorenz.

Hauptzweck dieser illustren Gesellschaft war es, Geld für den Naturschutz zu sammeln. Grzimek selbst rief in jeder seiner Fernsehsendungen wiederholt zu Spenden auf. So verfügte die Gesellschaft über erhebliche Mittel, über die Grzimek relativ frei entscheiden konnte. Damit war Grzimek in der deutschen Naturschutz-Szene ein sehr einflussreicher Mann. Beispielsweise unterstützte die Zoologische Gesellschaft Landkäufe des DBV für zwei Vogelschutzgebiete mit sechsstelligen Summen. Dafür wurde Grzimek 1978 zum DBV-Ehrenmitglied ernannt.¹⁷ Außerdem engagierte sich Grzimek in verschiedenen Verbänden, war in den 1960er-Jahren Vize-Präsident der deutschen WWF Sektion und Präsident des Deutschen Naturschutzrings, des Dachverbands aller bundesdeutschen Naturschutzverbände.¹⁸

Grzimek, der mit seinem Afrika-Film *Serengeti darf nicht sterben* von 1959 auch international bekannt wurde, nahm eine globale Perspektive auf den Umweltschutz ein.

¹⁷ Auszeichnung des DBV. Ehrenmitglied Prof. Grzimek, in: *Wir und die Vögel* Vol. 10 (1978) Heft 4, S. 3; Bernhard Grzimek, Gedanken zum Vogelschutz, in: *Wir und die Vögel* Vol. 10 (1978) Heft 1, S. 3.

¹⁸ Sewig, Claudia, *Der Mann, der die Tiere liebte*. Bernhard Grzimek, Bergisch Gladbach 2009, S. 302–304.

Wie viele internationale Naturschützer vor ihm war er vor allem von der scheinbar ursprünglichen und unberührten afrikanischen Fauna fasziniert. Er setzte sich für den Aufbau von Nationalparks ein, weil er diese Gebiete durch das Bevölkerungswachstum in Afrika bedroht sah. Davon zeugt auch das auf den Briefbogen gestempelte lateinische Zitat "Ceterum censeo progeniem hominum esse deminuendam" (Im übrigen fordere ich, die Vermehrung der Menschen zu verringern.), eine Abwandlung des Karthago-Zitats Catos d. Ä., mit dem Grzimek seine Briefe zu schmücken pflegte. Mit dieser Forderung stand Grzimek unter den Zeitgenossen aber längst nicht allein, sondern reflektierte eine heute meist vergessene, aber in den 1970er-Jahren in Umweltschutzkreisen weit verbreitete Sorge um die Folgen des rasanten globalen Bevölkerungswachstums.¹⁹

In der Auseinandersetzung um die Vogelschutzrichtlinie bildete Grzimek eine Brücke zwischen den radikalen Jagdgegnern aus dem Komitee gegen den Vogelmord und dem traditionsreichen Deutschen Bund für Vogelschutz (DBV), der sich auf der Leitungsebene zunehmend über wissenschaftliche Expertise und große Naturschutzprojekte definierte. Der Verband kooperierte mit anderen Vogelschutzorganisationen in Europa und gründete zur besseren Vernetzung in Europa 1977 die Working Group of European Bird Protection Societies, den Vorläufer des heutigen europäischen Vogelschutzverbands Birdlife Europe. Vom radikalen Stil vor allem des Komitees gegen den Vogelmord und dessen Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Vogeljagd versuchte sich der Verband abzugrenzen.

Auf der Ebene der einfachen Mitglieder sah dies etwas anders aus, wie der vorliegende Brief (Quelle 4) zeigt. Als eine der großen, föderal organisierten Naturschutzorganisationen mit 1978 ca. 50.000 Mitgliedern,²⁰ profitierte der DBV in den 1970er-Jahren von der neuen Sorge um die Umwelt durch einen Zustrom neuer, meist junger Mitglieder, die durchaus radikalere Worte nicht scheuten. Kurz nachdem der Umweltministerrat die Vogelschutzrichtlinie wieder vertagt hatte, schrieb der hessische DBV-Kreisverband Lahn-Dill am 20. Dezember an den Ratsvorsitzenden. Ungeduldig forderten die Vogelschützer die Verabschiedung des „längst überfälligen[n] Gesetz[es] zum Schutze der europäischen Zugvögel“. Die „Erfahrung“ habe gelehrt, dass aus Italien selbst kein Schutz der Vögel zu erwarten sei.

Auf den ersten Blick wirkt dies wie ein anti-italienisches Klischee. Allerdings entspricht das Argument genau dem des WWF über die italienische Gesetzgebung. Grenzüberschreitend waren sich die Verbände einig, dass nur eine europäische Lösung zielführend sei. So griff auch der DBV-Kreisvorsitzende aus Hessen zum Mitteln der Europarhetorik und beschwor die europäische Einheit: „Da wir eine EG sind“, sei eine EG-Richtlinie angemessen, und erklärte die EG damit für „zuständig“!

Der Einsatz der Vogelschützer und ihre transnationale Kooperation trugen mit Sicherheit dazu bei, dass im Ministerrat 1978/79 ein Kompromiss erzielt wurde, der ihren Forderungen nach einem Jagdverbot entsprach, wenn auch die Minister einige zusätzliche Arten wie die Feldlerche vom europaweiten Schutz ausnahmen. Angesichts

¹⁹ Vgl. z.B. Ehrlich, Paul, *The Population Bomb*, New York 1968. Siehe auch Höhler, Sabine, *Die Wissenschaft von der „Überbevölkerung“* Paul Ehrlichs „Bevölkerungsbombe“ als Fanal für die 1970er-Jahre, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 3 (2006) H. 3, URL: <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Hoehler-3-2006>> (14.01.2013).

²⁰ Naturschutzbund Deutschland (NABU), *111 Jahre für Mensch und Natur*. NABU-Chronik, Teil 3: vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Millennium, in: NABU, URL: <<http://www.nabu.de/nabu/portrait/geschichte/00349.html>> (14.01.2013).

der hohen Hürden für europäische Gesetzgebung in den 1970er-Jahren ist die Verabschiedung dieser Richtlinie ein bemerkenswertes Ergebnis. Ironischerweise war dies für die Vogelschützer trotzdem ein Pyrrhus-Sieg. Denn die Richtlinie gilt als eines der am schlechtesten umgesetzten und durch vielfältige Ausnahmen – z.B. Erlaubnis des Fallenstellens für Zwecke der Traditionspflege – ausgehöhlten EG-Gesetze. Paradoxerweise legalisiert die Richtlinie damit Jagd-Praxen, die ihre Befürworter ein für alle Mal hatten beseitigen wollen. Auch nehmen die Vogelbestände offenbar weiter ab, insbesondere durch die Zerstörung von Lebensräumen – mitverursacht durch die europäische Landwirtschaftspolitik – wie eine aktuelle Studie von Birdlife Europe nahelegt.²¹

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesem Fall für die Geschichte der europäischen Zivilgesellschaft und EG-Umweltpolitik ziehen?

Erstens ist festzustellen, dass bereits in den 1970er-Jahren zivilgesellschaftliche Akteure versuchten, politische Forderungen an die EG-Institutionen zu richten und sie mit einfachen, aber abgestimmten Lobbying-Methoden zu bearbeiten. Dabei handelten die Verbände mit einigem Selbstbewusstsein und nahmen für sich in Anspruch, als Sprecher und Repräsentant einer großen Zahl von Bürgern zu agieren.

Zweitens ist zu beobachten, dass es eine gegenseitig sich verstärkende Wechselbeziehung zwischen Zivilgesellschaft und Umweltpolitik gab: Einerseits lässt sich die Entstehung der Vogelschutzrichtlinie zu einem Gutteil auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft zurückführen. Andererseits schuf die entstehende EG-Politik einen Anreiz zur Europäisierung zivilgesellschaftlicher Organisationsstrukturen und zu Kooperation auf europäischer Ebene, also zu gesellschaftlicher Europäisierung.²²

Wenn man, drittens, nach den Handlungs- und Erfolgsbedingungen zivilgesellschaftlichen Handelns fragt, zeigt sich schnell, dass neben der engen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure untereinander – um Informationen auszutauschen und sich abzustimmen – die Bereitschaft europäischer Institutionen zur Zusammenarbeit entscheidend war, z.B. wenn die Kommission einen Studienauftrag vergab, oder der relevante EP-Berichtersteller sich auf längerfristige Zusammenarbeit einließ. Dabei mussten die Verbände zunächst erst lernen, in welcher Form sie Informationen darboten, wie im Fall des für die Kommission unbrauchbaren Grzimek-Gutachtens deutlich wird. Normativ ist diese Gatekeeper-Rolle der schwach legitimierten europäischen Institutionen recht problematisch.

Schließlich zeigen die Briefe, dass die zivilgesellschaftliche Auseinandersetzung keineswegs ein Musterbeispiel deliberativer Politik und rationaler Abwägung des besseren Arguments war, wie in der normativen Debatte über Zivilgesellschaft oft angenommen. Wissenschaftliche Expertise zeigte sich hier nicht, anders als in der umweltgeschichtlichen Debatte über die 1970er-Jahre als dem neuen Zeitalter der Ökologie vielfach behauptet, als wichtigste Legitimationsressource. Die Jagdverbände verwandten sie mit mäßigem Erfolg. Dagegen legitimierten die Vogelschützer ihre Position mit Europa- und Gemeinwohrrhetorik und dem Anspruch, eine große Anzahl

²¹ Bundesamt für Naturschutz, BfN und DDA weisen auf dramatische Bestandsentwicklungen der Vögel in der Agrarlandschaft hin, Pressemitteilung 24. Juli 2012, in: BfN, URL: <[http://www.bfn.de/12883.html?&cHash=7d84b9cbfd8cdfe309af165d46f2b118&tx_ttnews\[tt_news\]=4274](http://www.bfn.de/12883.html?&cHash=7d84b9cbfd8cdfe309af165d46f2b118&tx_ttnews[tt_news]=4274)> (14.01.2013).

²² Meyer, Jan-Henrik, L'européanisation de la politique environnementale dans les années 1970, in: Vingtième Siècle Nummer 113 (2012), S. 117–126, hier S. 120, S. 124f.

von besorgten Mitgliedern und Bürgern zu repräsentieren. Diese Behauptung demokratischer Legitimation war für die Kommission und die meisten Minister letztlich aber ausschlaggebend, denn damit ließ sich ihr Handeln rechtfertigen. Ob damit die europäische Zivilgesellschaft den europäischen Institutionen von Anfang an als Ersatz für stärker legitimierte Formen von Repräsentation diene, bleibt eine offene normative Frage.

Literaturhinweise

- Engels, Jens Ivo, Von der Heimat-Connection zur Fraktion der Ökopolemiker. Personale Netzwerke und politischer Verhaltensstil im westdeutschen Naturschutz zwischen Nachkriegszeit und ökologischer Wende, in: Karsten, Arne; v. Thiessen, Hillard (Hgg.), Nützliche Netzwerke und korrupte Seilschaften, Göttingen 2006, S. 18–45.
- Hasenöhr, Ute, Zivilgesellschaft und Protest. Eine Geschichte der Naturschutz- und Umweltbewegung in Bayern 1945–1980, Göttingen 2011.
- Kaiser, Wolfram; Meyer, Jan-Henrik (Hgg.), Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making 1958–1992, Basingstoke 2013.
- Meyer, Jan-Henrik, Saving Migrants. A Transnational Network supporting Supranational Bird Protection Policy in the 1970s, in: Kaiser, Wolfram; Leucht, Brigitte; Gehler, Michael (Hgg.), Transnational Networks in Regional Integration. Governing Europe 1945–83, Basingstoke 2010, S. 176–198.
- Meyer, Jan-Henrik, Greening Europe? Environmental Interest Groups and the Europeanization of a New Policy Field, in: *Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung* Vol. 20 (2010), Heft 3, S. 83–104.

Meyer, Jan-Henrik: Zivilgesellschaftliche Mobilisierung und die frühe europäische Umweltpolitik. Die Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Gemeinschaften von 1979. In: Themenportal Europäische Geschichte (2013), URL: <<http://www.europa.clio-online.de/2013/Article=588>>.

Dieser Essay bezieht sich auf folgende Quelle: Protestbriefe von Natur- und Vogelschutzverbänden an den Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Juli bis Dezember 1977. In: Themenportal Europäische Geschichte (2013), URL: <<http://www.europa.clio-online.de/2013/Article=589>>.